Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

31 066 Belastingdienst

Nr. 269

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 april 2016

Bijgaand stuur ik uw Kamer de 17e halfjaarsrapportage Belastingdienst[1]. Met deze brief geef ik aan waar wat mij betreft de aandachtspunten voor de Belastingdienst bij het veranderingsproces van de Investeringsagenda liggen. Tevens ga ik in op het thema van deze halfjaarsrapportage: de internationale invordering van belasting- en premieschulden.

Investeringsagenda

Met de Investeringsagenda is de Belastingdienst een ingrijpend transformatieprogramma begonnen van minstens vijf jaar, bestaande uit tientallen deelprojecten waar iedere medewerker van de Belastingdienst mee te maken zal krijgen en dat uiteindelijk leidt tot een kleinere dienst die meer opbrengsten genereert en meer in control is.
De stappen die zijn gezet, bevestigen voor mij dat de ingezette koerswijziging de juiste is. De gekozen weg blijkt echter allerminst eenvoudig. In 2015 was er bijvoorbeeld nog sprake van onderuitputting van de beschikbare budgetten. Een belangrijke oorzaak hiervan is dat het nodig bleek om een aantal zaken Europees aan te besteden, waardoor de voortgang van de Investeringsagenda enigszins vertraagd is.
Voor een succesvolle koerswijziging blijft het zoeken naar een juiste combinatie van enerzijds het doorvoeren van veranderingen en anderzijds het continueren van de bestaande werkzaamheden. Waar de Investeringsagenda de Belastingdienst in zijn geheel raakt, moet de Belastingdienst jaarlijks ook ongeveer 7,5 miljoen toeslagen blijven uitbetalen, 75 miljoen aanslagen opleggen, 15 miljoen telefoontjes beantwoorden en € 1 miljard per werkdag aan belasting innen. Een koerswijziging met een impact als deze en voor een organisatie met nu nog bijna 30.000 medewerkers vergt afstemming, kost veel tijd en is niet vanzelfsprekend.

Bij het realiseren van de Investeringsagenda speelt een aantal cruciale en onlosmakelijk met elkaar verbonden aspecten een rol: de organisatorische

[1] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

kst-31066-269
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

structuur en inrichting, de doorontwikkeling van datatechnieken en de implementatie. De Investeringsagenda heeft daarnaast ook consequenties voor de interactie met burgers, bedrijven en intermediairs en uiteraard voor de medewerkers.

Organisatorische structuur en inrichting

Met de bestaande organisatie-inrichting van de Belastingdienst was de voorgenomen verandering niet kansrijk. Een veel wendbaarder organisatorisch fundament was daarom noodzakelijk. Met een gezamenlijke inspanning van de medezeggenschap en het management is het de afgelopen periode gelukt om besluiten te nemen over noodzakelijke en ingrijpende herstructurering van de verschillende dienstonderdelen. Dit heeft onder andere geleid tot een compactere Raad van Bestuur, het terugbrengen van het aantal ondernemingsraden van 23 naar 7 en het vaststellen van de besturing en inrichting van de nieuwe organisatie op basis van het toekomstbestendig ordeningsmodel (TOM).
Daarnaast is het dienstonderdeel Switch opgericht om de personele gevolgen van de Investeringsagenda op te vangen. Het rijksbrede van-werk-naar-werk-beleid voorziet in verschillende regelingen om medewerkers mobiel te maken, zodat gedwongen uitstroom beperkt kan worden. De belangstelling voor het gebruik van deze regelingen is nog groter dan verwacht. Ondertussen is de werving in volle gang.
Hoewel de winst van deze stappen nog zichtbaar moet worden, zijn de in gang gezette wijzigingen in de organisatorische structuur wel randvoorwaardelijk om die winst te kunnen realiseren.

Naast de organisatorische wijzigingen heb ik geconstateerd dat de aansturing van de Belastingdienst versterking behoeft. Daarom heb ik gekozen voor een meer reguliere ophanging van de Belastingdienst in de departementale structuur. Een zekere autonomie voor de Belastingdienst in zijn bedrijfsvoering is logisch; tegelijkertijd heb ik behoefte aan meer checks en balances, en aan meer politieke sturing. Daardoor kan ik bijvoorbeeld als eindverantwoordelijke beter (laten) sturen op en sneller inzicht krijgen in de kosten en investeringen die met de Investeringsagenda samenhangen. Deze ophanging is niet nieuw binnen uitvoeringsorganisaties van het Rijk, maar een grote stap voor de Belastingdienst.

Doorontwikkeling datatechnieken, informatiegestuurd toezicht en inning

Ook de inhoudelijke doorontwikkeling van de datatechnieken en systemen van de broedkamer is goed op gang gekomen. Zowel de systemen en de controletechnieken als de interactiemodellen en projectarchitectuur zijn nu veel verder uitgewerkt dan een half jaar geleden. Het afgelopen half jaar zijn op de vijf verandergebieden die binnen de Investeringsagenda zijn onderscheiden en op overkoepelend gebied zo'n 50 projecten benoemd. Deze projecten liggen deels op het terrein van interactie. Producten uit de broedkamer (het «laboratorium») worden nu ook uitgerold naar de werkvloer, waar blijkt dat broedkameraanpak werkt. De verbetering van de systemen is de basis voor het informatiegestuurde toezicht en de nieuwe interactie met burgers en bedrijven. De meeste van de nieuwe en lopende trajecten gaan goed. Andere gaan minder soepel dan gehoopt. Zo is er ondertussen één project geschrapt en zijn er drie uitgesteld.

Op het gebied van inning wordt dynamisch monitoren nu bij steeds meer kantoren uitgerold. Dynamisch monitoren levert ook al de eerste tastbare resultaten op. Er ontstaan nieuwe verhaalsmogelijkheden die geëffectueerd kunnen worden. In de halfjaarsrapportage wordt verder ingegaan op de voortgang binnen de verschillende verandergebieden.

Implementatie en projectmanagement

Voor de ontwerp en ontwikkelfase van de Investeringsagenda is de assistentie gevraagd van externe specialisten, die jarenlang en met zichtbaar succes de Britse belastingdienst hebben ondersteund in een soortgelijke ontwikkeling. Deze specialisten hebben de nieuwe werkwijze van de Belastingdienst die zich tot dan toe op laboratoriumschaal had bewezen, opgeschaald en vertaald in technieken en systemen die op de werkvloer kunnen worden ingezet. Bovendien is in deze fase de integrale projectplanning en uitrol systematisch ontwikkeld.
Tegelijkertijd heb ik onlangs, bij het opmaken van de balans over 2015, geconstateerd dat de gemaakte vorderingen wat mij betreft te veel te herleiden zijn naar de inzet van externen. Ik vind dat kwetsbaar. Nu we de volgende fase ingaan, is het contract met deze externen opgezegd en besloten het vervolg van de veranderopgave vooral met eigen mensen voort te zetten. De Belastingdienst moet zelf het intellectuele voortouw nemen in de doorontwikkeling en operationalisering van de lessen uit de beginfase.

Nu de planningsfase geleidelijk over gaat naar de uitvoeringsfase verdienen scherpe voortgangsbewaking, deugdelijke rapportering en solide verantwoording bijzondere aandacht. De recente bevindingen van de Algemene Rekenkamer over de business case intensivering toezicht en invordering maken duidelijk dat dit nog een zwakke plek is en serieus moet worden opgepakt. Er is daarom een projectbureau opgericht dat de uitvoering, de voortgang en de verantwoording rond de Investeringsagenda beter moet bewaken.

Interactie met burgers, bedrijven en intermediairs

Ook in de interactie met burgers, bedrijven en intermediairs, wordt de met de Investeringsagenda ingezette lijn langzaam zichtbaar. De modernisering van informatiegestuurde interactie heeft echter meer aandacht nodig. Nu de discussie over de inrichting is afgerond, moet dat nu ook gebeuren.
De interactie zal met het elektronisch berichtenverkeer in de komende zeven jaar geleidelijk steeds meer digitaal worden, zoals bij de aangifte inkomstenbelasting. Dat leidt zowel tot gemak voor de burger (tijd- en plaatsonafhankelijk) als voor de Belastingdienst. Het ter beschikking stellen van de online aangifte leidt bovendien tot een goedkopere Belastingdienst, zonder dat dit ten koste gaat van de dienstverlening. De digitalisering is voor het overgrote deel van de belastingbetalers ook goed bij te houden. Naar verwachting komt 98% van alle aangiften dit jaar digitaal binnen. Hun wensen lopen op het punt van digitalisering parallel met die van de Belastingdienst. Voor de eerste jaren ligt een volledige digitalisering echter niet voor iedereen binnen bereik. Voor die groep wordt maatwerk toegepast. Het is voor mij een persoonlijke missie om, met behoud van efficiëntie, geen enkele belastingbetaler te verliezen. Daar past een tempo en behoedzaamheid bij die – zoveel is duidelijk – niet helder overkwamen in de campagne over elektronisch berichtenverkeer.

Aandacht voor medewerkers

De herinrichting en modernisering heeft grote gevolgen voor de medewerkers. Dat heeft begrijpelijkerwijs stevige discussie opgeleverd. Ik ben trots op de houding van de medewerkers en zie dat de Belastingdienst zich inzet om deze verandering niet alleen voor de belastingbetaler en voor de staatskas, maar ook voor zijn medewerkers een waardevolle stap te laten zijn. Engagement heeft evenwel tot nu toe te weinig aandacht gekregen waardoor middelmanagers en medewerkers zich soms nog niet

goed meegenomen voelen. Er is binnen de organisatie, op grond van ervaringen uit het verleden, her en der ook twijfel of de noodzakelijke veranderingen daadwerkelijk kunnen worden gerealiseerd. Ik hecht er dan ook zeer aan dat de medewerkers meer worden betrokken bij de ontwikkelingen die gaande zijn. Door middel van diverse onderdeelscommissies worden medewerkers betrokken bij de wijzigingen die hen aangaan. Alle medewerkers verdienen bovendien – vaak na jaren van trouwe dienst – een helder toekomstperspectief, binnen of buiten de Belastingdienst.

Halfjaarsrapportage

Waar in de 15e halfjaarsrapportage Belastingdienst (Kamerstuk 31 066, nr. 233) uitgebreid is ingegaan op de invordering van toeslagenschulden, is de aandacht nu gericht op de (dwang)invordering van belasting- en premieschulden in het buitenland. Logischerwijs gaat het daarbij om veel grotere bedragen dan bij de toeslagen. Deze vorderingen verdienen van de Belastingdienst en mij dan ook ten minste dezelfde aandacht als de toeslagschulden die nog in het buitenland openstaan. Het in het buitenland openstaande bedrag van € 273 miljoen euro aan belasting- en premieschulden in de dwanginvordering is weliswaar beperkt vergeleken met het totale bedrag dat de Belastingdienst jaarlijks int, maar verdient toch een stevige inzet. Met dynamisch monitoren wordt al voorkomen dat vorderingen oninbaar worden geleden. Dit heeft resultaten opgeleverd doordat vaker loonbeslag is gelegd bij (in het buitenland verblijvende) debiteuren. Dit kan nog verder worden geïntensiveerd als meer systemen aan elkaar gekoppeld worden.
Invordering in het buitenland kent echter ook beperkingen. Met name de noodzakelijke medewerking van buitenlandse counterparts is een belangrijke beperkende factor. Voor de aanpak van de Belastingdienst verwijs ik naar de halfjaarsrapportage zelf. Hoewel het niet reëel is te verwachten dat alle openstaande belastingschulden worden geënd, is de inzet gericht op verlaging van het openstaande bedrag.

Naast dit thema is de halfjaarsrapportage weer een bonte verzameling van onderwerpen. Het grootste deel bestaat uit onderwerpen waar de Kamer mij heeft verzocht dieper op in te gaan. Het betreft onder meer de knelpunten bij toeslagen, de aanpak van buitenlandse kentekens en het beleid rond boekenonderzoeken en de rol daarvan in de handhavingstrategie. Daarnaast wordt een update gegeven van een aantal onderwerpen waarover eerder is gerapporteerd.

Uitdagingen voor de nabije toekomst

Het verandertraject van de Investeringsagenda tot nu toe overziend, stel ik vast dat het management in de afgelopen zes maanden veel tijd heeft moeten besteden aan de noodzakelijke organisatorische veranderingen. Veel gaat goed. Tegelijkertijd is de voortgang wisselend en niet altijd makkelijk. Er liggen risico's en uitdagingen op het punt van de grote (HR-)opgave en het engagement binnen de Belastingdienst voor deze verandering. Niet in de laatste plaats zal ook hard gewerkt moeten worden aan de implementatie- en verandercapaciteit. Nu komt het erop aan resultaten te laten zien. De uitdaging die ik met vertrouwen tegemoet zie is om dit alles met eigen mensen voort te zetten. Dit te samen vergt ook mijn permanente waakzaamheid en intensieve betrokkenheid. Voor mij wordt steeds duidelijker dat dit de goede (en enige) weg is.

De Staatssecretaris van Financiën,
E.D. Wiebes